



UNIVERSIDAD NACIONAL DE FORMOSA
FACULTAD DE HUMANIDADES
CARRERA DE GEOGRAFÍA
Av. Gdor. Gutnisky 3200 Formosa Capital CP 3600
Email: decanatofh@unf.edu.ar

ACTAS DEL XIV ENCUENTRO DE PROFESORES Y LICENCIADOS EN GEOGRAFÍA DE FORMOSA



14 Y 15 DE OCTUBRE DE 2016. FORMOSA CAPITAL

ISBN 978-987- 1604-49-4

VOLUMEN 2

EL CHACO Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Pertile, Viviana Claudia^{1,2}

¹Departamento e Instituto de Geografía, Facultad de Humanidades
Universidad Nacional del Nordeste. Avenida Las Heras 727, (3500) Resistencia, Chaco, Argentina.

²Laboratorio de Tecnologías de la Información Geográfica, Facultad de Humanidades

Resumen

Las últimas tres décadas se han caracterizado por un conjunto mutaciones que han afectado los espacios económicos, sociales y políticos de América latina y particularmente de Argentina. La cuestión rural en nuestro país lleva consigo una discusión intensa, prolongada y sin resolver. La persistencia de la pobreza, la creciente desigualdad y el despoblamiento de amplias zonas rurales de nuestro país y de la provincia del Chaco, hablan de la poca efectividad que tuvieron las políticas públicas de desarrollo rural impulsadas desde hace varias décadas en el territorio nacional. Es evidente que en general se ha tratado de una serie de propósitos discursivos por cuanto no fueron diseñadas ni definidas desde los ámbitos locales, prueba de ello son las transformaciones territoriales como así también los contrastes sociales y económicos que se han producido tanto en ámbitos rurales nacionales como provinciales.

En este trabajo se intenta dar a conocer la multiplicidad de programas y proyectos de desarrollo rural llevados a cabo en la provincia del Chaco a partir de la década de los '90, como así también describir los alcances, las fortalezas y debilidades que tuvieron algunos de los programas.

Introducción

Desde hace varias décadas se puede advertir que el interior de la provincia del Chaco presenta características socioeconómicas dispares, evidenciadas por una marcada heterogeneidad económica y social. Muchas han sido las causas de esta situación, pero en relación a la temática que en esta oportunidad abordaremos, debemos decir que las políticas de desarrollo rural que se vienen implementando en la provincia distan de ser íntegras y duraderas y/o estables. No son íntegras porque los problemas de carácter estructural no han sido resueltos con políticas cuyo alcance abarque la totalidad de los problemas que implican dichas diferencias. Tampoco han sido estables dado que no se implementaron medidas de largo plazo que pudieran revertir la situación de desigualdad.

Por otra parte, la multiplicidad de programas y/o proyectos vigentes determinó un uso ineficaz de los recursos públicos y una gran dependencia de los beneficiarios, llevándolos a la permanente búsqueda de asistencialismo.

Diferentes organizaciones internacionales como FIDA, FAO, IICA, Banco Mundial, BID, y muchos países latinoamericanos se encuentran abocados desde hace unas décadas a orientar sus intervenciones hacia una visión integral de la dinámica del espacio rural, expresada en el concepto de desarrollo territorial rural.

Es por ello que enfoque territorial del desarrollo rural se constituyó en una de las orientaciones de políticas y programas para las áreas rurales de América Latina. En este sentido, debemos decir que existen diferentes vertientes de abordaje, por lo que la literatura es variada. Están aquellas centradas en los aspectos económicos del desarrollo rural y las que tienen un carácter multidisciplinario, privilegiándose aspectos históricos, sociales y culturales; esta última vertiente es la que muchos autores la denominan Estudios Rurales.

Desarrollo-territorio-desigualdades

El desarrollo territorial rural es un concepto complejo que se utiliza permanentemente en la bibliografía sin que se proporcione una definición en profundidad del término. Ello se debe fundamentalmente a que no existe una sola definición para las palabras que forman este concepto, en cuyo caso implican ideas centrales con interpretaciones muy diversas de acuerdo al enfoque que se utiliza.

Para Latuada y Otros (2013) el objeto del desarrollo rural en la Argentina ha estado históricamente focalizado en la pobreza, los pequeños productores agropecuarios y los territorios extra-pampeanos o economías regionales, tanto en medios académicos, en el ámbito de las políticas públicas y en el ambiente de la cooperación internacional.

En primer lugar debemos decir que Desarrollo y Territorio son realidades ya que se trata de algo que podemos ver directa o indirectamente; son conceptos, ya que los utilizamos como tales y también son políticas por que forman parte de políticas públicas que utilizan los gobiernos; muchas veces se utiliza de distinta manera hasta en una misma propuesta política, por ejemplo describiendo una realidad de una determinada manera.

El Desarrollo es un término, es un concepto y una realidad, es un término porque lo usamos como cualquier palabra que define algo y generalmente se define tal cual aparece en el diccionario: acción y efecto de desarrollar. Cuando se lo vinculan con la economía se lo asocia con el progreso, pero no siempre el desarrollo está vinculado con lo que pensamos que es el progreso. Por lo tanto es un término de uso común pero también es un concepto que, incluido dentro de una propuesta de desarrollo rural territorial, debe estar perfectamente definido, es decir qué se entiende por desarrollo.

El desarrollo también puede estar asociado con algo que ya aconteció, por ejemplo cuando expresamos “el desarrollo del nordeste argentino”, es decir lo que pasó y unido a eso se conecta al desarrollo futuro, es decir lo que se pretende para un determinado espacio, entonces es un término, es un concepto y es una definición de política. El proceso de entender y dar el sentido estricto a las palabras es importante porque las palabras, como estos conceptos están en continua evolución, van cambiando a lo largo de la historia y en este proceso es donde intervienen los diferentes intereses, incluso los de poder. De modo que si existe una definición de desarrollo, no es una definición casual, sino que es una definición que se encuentra vinculada con intereses de poder, es por ello que existe una gran variedad de definiciones de desarrollo.

Según Esteva (1996) la palabra desarrollo comienza en la historia latinoamericana en el período de posguerra, asociada a la propuesta de generar un desarrollo en América Latina; esta idea fue plasmada por el presidente de EEUU, Harry Truman cuando en su discurso de asunción presidencial en el año 1949 menciona la palabra subdesarrollo para posicionarse y expresar que los Estados Unidos de Norteamérica tiene que cuidar a ese

mundo Latinoamericano que es subdesarrollado y generar desarrollo manifestándolo de la siguiente manera *“Debemos emprender un nuevo programa audaz que permita que los beneficios de nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial sirvan para la mejoría y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas”*

Desde ese momento y a partir de los años 60 comienzan a aparecer una serie de propuestas en donde el desarrollo estuvo ligado al territorio, de allí la importancia de asociar estos dos conceptos en forma conjunta. Muchos economistas sostenían que una de las cuestiones directamente relacionada con el subdesarrollo era la cuestión de la tenencia de la tierra haciendo alusión a los latifundios improductivos. Es en estas instancias cuando avanzan formas de gobiernos de perfil desarrollista en América Latina. Primero se habló de desarrollo Nacional¹, surgen así programas, planes y organismos como el Consejo Federal de Inversiones (CFI, 1959)² y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE, 1961)³. Al respecto Manzanal (2013) manifiesta que *“esas políticas de intervención pública comenzaron a diseñarse y difundirse, como una opción necesaria para que el mundo subdesarrollado superara su condición marginal y se asemejara en su estructura a los países desarrollados e identificados, más tarde, como primer mundo”*.

A partir de la aplicación de esos planes y programas, se pudo ver que todos los países latinoamericanos se habían desarrollado en forma desigual, donde era posible observar un centro más desarrollado y el resto más marginal. En el caso de la Argentina el ejemplo más característico fue la pampa húmeda mucho más desarrollada que el resto del territorio nacional. Diferentes referentes políticos, económicos, sociólogos, decían que había que lograr un desarrollo regional, es entonces cuando aparece por primera vez la palabra regional asociada a desarrollo y surge así lo que se conoce como desarrollo regional. Esto recién se da en los primeros años de la década de 1960, con el surgimiento de la Alianza para el Progreso (1961), a partir de la cual se difundió masivamente la planificación nacional y regional del desarrollo. (Manzanal y Schneider, 2010)⁴

A partir de ese momento el término desarrollo ha tenido una gran cantidad de calificativos como: Desarrollo Local, Desarrollo Territorial, Desarrollo Ambiental, Desarrollo Sustentable, Desarrollo Rural Territorial. Esto se debió fundamentalmente a que América Latina desde los años 60', tal cual lo decíamos anteriormente, busca políticas de desarrollo tendientes a superar las diferencias, sin embargo se advierte que esas desigualdades existentes continúan o se han profundizado⁵. El desarrollo estuvo siempre,

1 Resulta ser la capacidad que ostenta un país, una comunidad, para mejorar el bienestar social de su pueblo, por ejemplo y entre otras cuestiones, ofreciéndoles excelente condiciones laborales, oportunidades de empleo concretas, acceso a la educación, a una vivienda digna, a la salud y la distribución equitativa de la riqueza nacional. En: <http://www.definicionabc.com/general/desarrollo-nacional.php>.

2 CFI: orientado a la sustentabilidad de los procesos de desarrollo regional

3 CONADE: organismo esencialmente consultivo y técnico, que tenía la misión de precisar los objetivos a largo plazo del desarrollo y analizar las condiciones en que deberían desenvolverse todos los sectores sociales para lograrlo.

4 Esto fue así porque este programa de ayuda económica y social por 10 años (1961-1970) para América latina estuvo dirigido a enfrentar los riesgos que significaba la reciente revolución cubana (1959) para EEUU y para todo el sistema capitalista. (Manzanal y Schneider, Op cit).

⁵ En el año 2012 la CEPAL difundió un documento donde manifiesta claramente las desigualdades existentes en América Latina y dice: “Uno de los grandes desafíos que continúa enfrentando América Latina es la reducción de los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso prevalecientes en la región. En la mayoría de los países se observa que un conjunto reducido de la población acumula una gran proporción de todos los ingresos generados, mientras que los más pobres sólo alcanzan a recibir una escasa porción. El promedio simple de los valores de los 18 países de los que se cuenta con información relativamente reciente indica que el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe el 15%”. (CEPAL, 2012)

de distintas formas, ligado al territorio; empieza como desarrollo regional, luego se hace territorial, después se hace rural. Lo que no se puede negar, al decir de Manzanal (2013) es que detrás de todas las concepciones e ideas hay expresiones de poder que conducen a generar confusiones al momento de elaborar proyectos y programas tendientes a producir algún tipo de desarrollo. Si detrás de la idea de desarrollo se encuentran las relaciones de poder o disputas de poder, entonces cabe preguntarnos si estos conceptos son opuestos o complementarios. Generalmente se tiende a pensar que son conceptos en oposición, es decir, si se genera más desarrollo o aumenta el desarrollo, disminuyen las desigualdades, que es por lo que se lucha a través de los planes de gobiernos, las organizaciones, es decir se trabaja para generar más desarrollo y menor desigualdad.

También se puede decir que se trata de dos conceptos complementarios, es decir a mayor desarrollo mayor desigualdad. Si el desarrollo es una expresión de relaciones de poder y si detrás de ese concepto de desarrollo hay una disputa de poder, entonces hay algo engañoso, porque en ningún plan o programa de desarrollo se dice que el objetivo es producir más desarrollo para lograr mayor concentración; pero la realidad, demostrada a través de informes -Cepal 2012 op cit- nos indica que cada vez hay mayores desigualdades. De modo que desde esta mirada, podemos decir que detrás de ese concepto de desarrollo hay otra realidad, otros intereses en juego, tendientes a un desarrollo concentrado y a favor de la extranjerización y en ese sentido el desarrollo es complementario, conducente, ya que conduce a mayor desigualdad.

El territorio del Centro y Sudoeste Chaqueño constituye un real ejemplo de lo dicho anteriormente; se trata del área dedicada al cultivo de la soja transgénica en la provincia del Chaco, cuyo crecimiento y expansión pudo darse gracias a inversiones y aportes de capitales extra provinciales y extranjeros, accediendo a las superficies desforestadas y cultivables a través de compras o arrendamiento, a muy bajo precio y desplazando al pequeño productor, imposibilitado de acceder a modernas tecnologías que acompañan al cultivo.

Esta expansión del cultivo benefició no solo al sector privado, dado su alta rentabilidad, sino también a los gobiernos gracias a las importantes recaudaciones producto de los impuestos y retenciones a las exportaciones.

De modo que, el ámbito rural de la provincia del Chaco, presenta algunas características del “nuevo mundo” de Manuel Castells (1998), visualizada en la convivencia de grandes sectores excluidos y desconectados del sistema, al lado de aquellos que se hallan vinculados al desarrollo, a la sociedad red y al capitalismo informacional; en particular y como más representativo se pueden mencionar a los grandes emprendimientos agrícolas con funcionamiento autónomo respecto a la economía zonal y regional. En este marco son mucho más los trabajadores genéricos reemplazables, discontinuos y con bajo valor de las remuneraciones, que los auto programables y con capacidad de adaptarse y reconvertirse para sobrevivir a este nuevo contexto socioeconómico y político.

En este sentido, Manzanal (2011) sostiene que *“se debe considerar el desarrollo (la expansión y reproducción del sistema capitalista) como un proceso esencialmente contradictorio y conflictivo, que está determinado por la respectiva estructura de relaciones de poder y dominación, objetivadas a través de normas, leyes y reglamentaciones, que conforman el aparato institucional hegemónico de cierto momento y lugar”*

En virtud de lo expuesto se debería pensar en otras definiciones de Desarrollo, sobre todo si se considera que el desarrollo es un proceso conflictivo y contradictorio donde

juegan sectores sociales que se encuentran enfrentados o en oposición y con diferentes intereses en juego.

En la mayoría de los proyectos de Desarrollo Territorial aparecen un conjunto de indicaciones sobre qué es lo que hay hacer o qué se debe buscar; muchos de ellos sostienen que hay que buscar territorios cuyos actores promuevan acciones a partir del consenso. Una de las condiciones para que pueda darse el Desarrollo Rural Territorial es la existencia de territorios con posibilidades de ser productivos, innovativos y competitivos.

Escenario del Desarrollo Rural en la Argentina y en la provincia del Chaco

Para Schejtman y Berdegué (2004), promotores del desarrollo territorial rural, el territorio se constituye en un elemento de una trilogía que resume la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo tanto a nivel micro como macro, es decir pasando desde una escala local, regional, nacional y mundial; como así también el espacio que sus agentes reconocen como necesario para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos en el interior, y entre todos y el “mundo externo”, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender. Dicho en otras palabras el territorio en cada proceso de desarrollo rural es una construcción social, y no un espacio.

Para nosotros y a modo de síntesis diríamos que se trata de una construcción social, es decir un lugar construido por todos, caracterizado por un conjunto de relaciones multidimensionales, donde cada una de las partes de dichas relaciones están en interacción y se disputan el poder sobre una porción de ese territorio y en donde existe claramente el sentido de dominación y en consecuencia desigualdades, tanto económicas como políticas y socioculturales.

Es precisamente sobre ese territorio donde se ha intentado planificar el desarrollo a partir de las políticas públicas, definida por Tamayo Sáenz (1997) como "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios"

Mabel Manzanal (op cit) sostiene que el Desarrollo rural en la Argentina no fue una política de gobierno, sino que fue una sumatoria de programas que hubo desde 1985 hasta 2007, en una primera etapa⁶, es decir previo a los conflictos del campo y que es cuando se crea la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y que después se transforma en Ministerio de Agricultura⁷. Lo primero que se plantea en la década del 80 era por qué Argentina tenía que tener planes de desarrollo rural, desde entonces la respuesta tenía que ver con que eran para mejorar la calidad de vida de los pequeños productores y pobres rurales. Esto es alcanzar mejoras en la producción, en la colocación y articulación en los mercados regionales y nacionales, en la organización a través de la promoción y acceso a

⁶ Desde 2007 hasta la actualidad existen una serie de Programas de Desarrollo Rural que se siguen implementando. Ver <http://www.ucar.gob.ar/> y anexo cartografico

⁷ El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) de la Argentina es el organismo gubernamental responsable de diseñar y ejecutar planes de producción, comercialización y sanidad en el ámbito agropecuario, pesquero, forestal y agroindustrial. Hasta 2008, era una Secretaría dependiente del Ministerio de Economía. A partir del 1 de octubre de 2009, fue elevado al rango de Ministerio. Este Ministerio cuenta con la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, de la cual depende la Subsecretaría de Agricultura Familiar y la Subsecretaría de Desarrollo de Economías Regionales.
<http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/index.php>

recursos productivos, crédito, asistencia técnica y capacitación y de esa manera contribuir al alivio de la pobreza en las áreas rurales.

Es así como comienzan a aparecer los Programas, organizados y dirigidos desde distintos organismos:

- La Ex SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación) Hoy Ministerio de Agroindustria, tuvo a su cargo: PSA (Programa Social Agropecuario), PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios), PRODERNEA (Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino), estos tres estuvieron orientados a los pequeños productores, CAPCA (Proyecto Forestal de Desarrollo), PRODERPA, (Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia) PRODEAR (Programa de Desarrollo de Áreas Rurales). Ministerio de Economía y Producción (2003)
- INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) se ocupó de: PROFEDER (Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable, este Programa fue diseñado y opera desde el año 2003 para contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y organizacional, el desarrollo de las capacidades de todos los actores del sistema y el fortalecimiento de la competitividad sistémica regional y nacional, en un ámbito de equidad social y sustentabilidad. Su acción se ejecuta mediante proyectos y planes de trabajos grupales en terreno, destinados a satisfacer las demandas y oportunidades que surgen del territorio. La respuesta a la demanda específica se opera mediante distintos instrumentos, con objetivos y metodologías de trabajo propios: Cambio Rural (Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria, si bien se encuentra dentro del PROFEDER, fue creado en el año 1993 por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca), Pro-Huerta (El Pro-Huerta es un programa del INTA y del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con más de 20 años de trabajo en territorio, Basado en los principios de la agricultura orgánica,), Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local, Minifundio, PROFAM (Productores familiares, se inicia en el año 2003 y destinados a productores de muy pequeñas escalas, con dificultades para el acceso al crédito y a la comercialización y con bajos ingresos) y Proyectos Integrados. Todos y cada uno de los instrumentos basan la estrategia en la acción participativa. INTA (2014)

Todos estos programas estuvieron financiados por Organismos Internacionales, por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Agricultura, por algunos Estados provinciales, Instituciones locales y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El PSA, funcionó en todo el país, con distintas características según sea cada provincia y como era financiado únicamente con presupuesto del Estado no se consideraban deudas, y abarcó a todas las provincias; el PROINDER, estuvo financiado por el Banco Mundial pero tenía más normativas y requisitos para poder acceder a este programa, además promovían la organización, ya que el financiamiento se daba a grupos de cinco o seis productores, dependía de la región, en la Patagonia fueron solamente tres. Como en este caso el financiamiento era extranjero, sí se contraían deudas, lo cual implicaba que las provincias debían asumir dichos compromisos para devolver los préstamos

PRODERNEA y PRODERNOA, PRODERPA, PRODEAR, y CAPPKA son programas todos seguidos, financiados por el Banco interamericano de desarrollo y por FIDA (fondo interamericano de desarrollo agrario).

Dentro de toda esta serie de Programas, en esta oportunidad sólo hacemos referencia al PRODERNEA, por haber sido el Chaco, uno de los territorios donde se implementó el mismo. A nivel nacional, la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) fue el organismo responsable de la dirección del Programa. Su instrumentación estuvo a cargo de una Unidad Nacional de Coordinación (UNC).

A nivel provincial, los Ministerios de Asuntos Agrarios organizaron dentro de su estructura las Unidades Provinciales de Ejecución (UPE), responsables de la administración y operación del PRODERNEA en cada una de las provincias. Este Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino, estuvo destinado a pobladores pobres rurales y a comunidades aborígenes que habitaban áreas del proyecto y que explotasen o no la tierra. Se trató de un Programa nacional y provincial, en donde las provincias tenían que aceptar a través de su legislatura provincial las deudas, el Chaco fue una de ellas. Su propósito fundamental fue el de contribuir a superar las condiciones de pobreza rural, a través del aumento sostenible del ingreso y de la capacidad de autogestión. Fue un programa muy importante, visto desde la atención a la cantidad de pequeños productores que había en ese momento. Este programa se inicia en el año 1999 y finaliza en el año 2007. Se ejecutó a través de los organismos públicos del sector agropecuario nacional y provincial, de los pequeños productores organizados y de agentes del sector privado.

Entre los servicios que se habían propuesto brindar con este Programa se incluían: asistencia técnica para la utilización de nuevas tecnologías y sistemas de producción integrados; asesoría en comercialización para mejorar la capacidad empresarial y la inserción en los mercados; asistencia financiera, dirigida a los que no disponían de los recursos económicos para desarrollar su emprendimiento; capacitación para ampliar los conocimientos y la eficiencia del trabajo; apoyo en el intercambio y difusión de información relacionada con el sector y ayuda específica a las comunidades aborígenes.

A partir de la implementación de estos programas, cabe preguntarnos si se obtuvieron resultados positivos en la atención a pequeños productores y trabajadores rurales y si existieron debilidades. La posibilidad de tomar contacto directo con muchos de los pequeños productores de la provincia del Chaco, nos ha permitido arribar a algunas conclusiones respecto de lo que este Programa significó para muchos de ellos. En primer lugar debemos señalar que este Programa significó la posibilidad de acceder al crédito y a la asistencia técnica. Asimismo manifestaron algunas problemáticas entre las que se destacaron por ejemplo la imposibilidad de comprar los insumos presupuestados originalmente como consecuencia de la devaluación de nuestra moneda; el aumento del costo del transporte; la falta o inadecuación de la asistencia técnica, en este sentido, ellos consideraban que existía desfase entre lo que necesitaban y lo que recibían, tanto por la discontinuidad de la asistencia como por el contenido de las mismas, es decir en algunos casos la producción se orientó de acuerdo con sus conocimientos y no con las necesidades de los productores; otra de las dificultades estaban relacionadas los créditos contraídos, ya que éstos no contribuían a mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, de modo que veían más como un elemento de conflicto que como un elemento facilitador, encontrándose no solo endeudados, sino también empobrecidos.

Manzanal y Nardi (2008) manifiestan que estos programas contribuyeron a que la cuestión campesina, los pequeños productores pobres y la agricultura familiar, se hiciera

visible. Hasta ese momento nadie los veía, estaban invisibilizados. De modo que estos programas sirvieron para demostrar que se necesitan políticas específicas para este sector, distintas a las políticas de Estado más generales que existían para el sector agropecuario. Hasta ese momento se habían formado desde ámbitos académicos a profesionales, ingenieros agrónomos para atender tecnológicamente la problemática de la pampa húmeda, del trigo, de las grandes producciones, dejando de lado temas relacionados con la problemática minifundistas y de los pequeños productores, que hasta ese momento no estaban en la enseñanza que se impartía a dichos profesionales. Es a partir de esta situación que comenzaron a formarse y a conocer que existía una realidad que no era únicamente la de la Pampa Húmeda, ni de los grandes cultivos y que dentro de esas producciones se encontraban grupos de productores que poseen otras realidades y otras necesidades y que viven de otra manera, que no viven tanto para el mercado, sino mas para el autoconsumo, donde toda la familia trabaja en forma conjunta⁸.

Manzanal y Nardi (Op Cit) destacan claramente las fortalezas y debilidades de estos programas. Entre los principales logros se señalan los siguientes:

- En general otorgaban préstamos únicamente a grupos de pequeños productores, de modo que entre los logros debemos destacar que éstos permitieron generar formas asociativas y actitudes cooperativas.
- Por otra parte se integró a los beneficiarios directos en la estructura de gestión de los programas, por cuanto además de los funcionarios públicos, fue posible incluir un representante por región de cada organización de pequeños productores. En ese sentido los programas generaron cierto capital social entre los productores y en algunos ámbitos locales y se avanzó con mayor formalidad. Por ejemplo teniendo la posibilidad de emitir sus propias facturas, a tener jubilación, seguro social, es decir a estar más incorporado al modelo que lo domina.
- Los programas hicieron que las problemáticas del campo y de los campesinos se hicieran visibles.
- Desarrollaron nuevas experiencias innovativas, en este sentido los ingenieros agrónomos fueron los encargados de poner en prácticas dichas experiencias, como lo fue por ejemplo el queso de cabra, la miel orgánica y las ferias francas -lugares donde los productores podían exponer y vender los productos de estas experiencias.

Algunas de las debilidades que se pudieron advertir en los Programas de Desarrollo Rural se encuentran:

- Frente a la cantidad de pobres rurales el número de beneficiarios fue acotado, esto hace que se los siga invisibilizando.
- Falta de evaluaciones que efectivamente digan lo que se logró, es decir la correspondencia entre lo planeado y lo ejecutado, es decir entre lo que se decía que iba a alcanzar y lo que se consiguió.
- En general existió una falta de conexión entre los programas, algunas veces se superponían, por un lado estaba el PSA, por otro el PRODERNEA, se disputaban los beneficiarios, porque no encontraban otros potenciales favorecidos, los que encontraban eran los que más se movilizaban, incluso algunos beneficiarios tenían dos programas, es decir que se advirtió falta de coordinación desde los programas.

⁸ El autoconsumo no solo implica el consumo en el ámbito familiar de lo producido, sino también la venta en las ciudades vecinas de los productos obtenidos en sus pequeñas producciones.

- Se observó una sumatoria de ofertas especializadas, es decir escasa complementación entre los Programas y dificultades para lograrla.
- Otras de las importantes falencias que estos programas tuvieron fue la discontinuidad en el financiamiento, de modo que funcionaban con total incertidumbre, afectando al normal desenvolvimiento de los proyectos. El financiamiento provenía del Banco Mundial y del Gobierno Nacional. Sabemos además que nuestro gobierno ha pasado por sucesivas crisis, inestabilidad económica, social y política, de modo que no se tenía la certeza de que al año siguiente se podía contar con los fondos necesarios para continuar el programa. De esa manera se hacía difícil consolidar una política donde existiese una incertidumbre permanente, básicamente porque se trataba de una actividad de capitalización, formando un capital social para la gente.
- Otras de las falencias fue la escasa difusión de resultados y estudios, es decir no se conocía cómo se trabajaba o cómo se evaluaba.

En este sentido queremos destacar los resultados de uno de los encuentros de beneficiarios del Programa PRODERNEA, cuyo lugar de realización fue la ciudad de Posadas, Misiones, bajo el nombre de “Primer Encuentro Regional de PRODERNEA”⁹ y cuyo objetivo fue generar un espacio de reflexión entre los beneficiarios, como así también la oportunidad de destacar aspectos sobresalientes de su implementación y algunas experiencias productivas. En ese marco también se expusieron las dificultades que habían tenido con este programa, muchas de las cuales coincidían con las mencionadas anteriormente, entre las que se destacaban:

- Retrasos en los desembolsos de los créditos.
- Dificultades para consolidar los grupos
- Aspectos relacionados a comercialización y mercados
- Asistencia técnica con pocas reuniones e inadecuado seguimiento
- Poca difusión del Programa

Finalmente debemos decir que en los últimos años, el Estado Nacional ha iniciado una reconstrucción parcial de su política para definir y llevar adelante políticas de desarrollo rural. Uno de estos cambios ha sido la institucionalización de los problemas de los pequeños productores rurales y el desarrollo rural a partir de la conformación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), en la actualidad Ministerio de Agroindustria, y con miras a organizar estratégicamente la ejecución de todos los convenios de préstamo orientados al desarrollo agropecuario y rural, así mismo se dispuso la creación de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Esto permitió la centralización de las funciones relacionadas con planeamiento, negociación, formulación, administración, finanzas, control de gestión, monitoreo y evaluación del conjunto de los programas y

⁹ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca http://64.76.123.202/new/0-0/programas/prodernea/publicaciones/publicaciones.php?carpeta=Desarrollo_Rural

proyectos sujetos a los convenios de préstamo o donación en la esfera de acción del Ministerio.

Conclusión

En todo proceso de transformación existen continuas modificaciones y ajustes como consecuencia de que las acciones que buscan alcanzar ciertos objetivos, se confrontan generalmente con intereses y demandas de numerosos actores sociales.

Es indiscutible la demostración de poder que ejercen ciertos sectores privilegiados al señalar qué debemos hacer para desarrollarnos. Esto queda en evidencia cuando se pone la mirada en el territorio como centro de acción para llevar a cabo políticas de desarrollo, ya sea porque somos un país subdesarrollado o por las diferencias regionales existentes. Es importante entender que la permanente propuesta de alternativas para lograr el desarrollo rural se ha convertido en un instrumento del poder dominante para plantear ilusiones que mantengan a la población rural de menores recursos imaginando un futuro más ventajoso y superador. A través de los años hemos observado que los diferentes gobiernos han garantizado la rentabilidad capitalista asegurando un proceso de expansión acelerada de superficies cultivadas y de acumulación y al mismo tiempo una aceptación general de una desigualdad socio-territorial cada vez más marcada, sobre todo de sectores rurales marginales y en particular de la provincia del Chaco, prueba de ello lo constituye el número de población rural cada vez menor habitando el territorio regional y provincial.

En base a la bibliografía y documentación analizada, podemos concluir que tanto los gobiernos de turno como los sectores económicos de poder consideran al desarrollo como sinónimo de crecimiento económico en contraposición a la desigualdad social que dicho proceso genera y sin considerar que solamente un cambio radical y estructural puede lograrlo.

Bibliografía

- ARROYO, D.: *La pertinaz pobreza*. 2012. Le Monde Diplomatique. Buenos Aires: edición Cono Sur.
- BAIGORRI, A. De lo rural a lo urbano, hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre Sociología Rural y Sociología Urbana en el marco del actual Proceso de Urbanización Global. 1995 En: V Congreso Español de Sociología. Granada, 1995.
- BOZZANO, HORACIO. *Territorios posibles. Procesos, lugares y actores*. 2009. Buenos Aires. Argentina. Ed. Lumiere.
- CARAVACA BARROSO, Inmaculada. Los nuevos espacios ganadores y emergentes. *EURE (Santiago)* [online]. 1998, vol.24, n.73 [citado 2014-04-04], pp. 5-30. <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007300001&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611998007300001>.
- CASTELLS, MANUEL. Entender nuestro mundo. 1998. En Revista de Occidente, España. Fundación José Ortega y Gasset.

- CEPAL. Panorama Social de América Latina. 2012 Documento informativo.
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>
- CLOUT, HUGH D. *Geografía Rural*. 1976 Barcelona. 5a ed. Oikos-Tau.
- DIRY, JEAN PAUL. *Los espacios rurales* 1999. París Ed. SEDES
- DUBOIS, ALFONSO. Un Concepto de Desarrollo Para el Siglo XXI. 2006. En: Revista Asuntos Económicos y Administrativos. Universidad de Manizales. Facultad de Economía y Administración de Empresas.
- ESTEVA, GUSTAVO. Desarrollo. 1996. En SACHS, W. (editor) *Diccionario del desarrollo*. Una guía del conocimiento como poder. Perú: PRATEC, 1996.
<http://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Sachs-Diccionario-Del-Desarrollo.pdf>.
- BLANCO, JORGE. Espacio y territorio: elementos teórico conceptuales implicados en el análisis geográfico. 2007. En María Victoria Fernández y Raquel Gurevich (coords.), *Geografía: nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza* (pp. 37-64). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- FERNANDES, BERNARDO MANÇANO. *Territorios en disputa: campesinos y agrobusiness*. 2010 En: http://www.landaction.org/IMG/pdf/Bernardo_halifax_esp.pdf.
- GISCLARD, M.; ALLAIRE, G.; CITTADINI, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nueva referencial para el desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario*, 16(31). Recuperado a partir de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a03>
- GONZÁLEZ DE CANALES LÓPEZ-OBREIRO, F. Concepto de territorio. 2003. Nota técnica del Instituto de Desarrollo Comunitario. Fundación INFODAL. Madrid. En: Martínez de Anguita, Pablo 2008: Principios generales para un Desarrollo Rural. <http://fundacionapic.blogspot.com.ar/2008/06/principio-generales-para-un-desarrollo.html>
- INTA. Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural. 2014. <http://inta.gob.ar/documentos/profeder-programa-federal>
- LAGUNA MARÍN-YASELI, MARÍA . *Más de 20 años de políticas de desarrollo rural: la experiencia de las políticas regionales en el Pirineo aragonés*. 2007. España. Editorial: Universidad de Zaragoza.
- LATTUADA, Mario; NOGUEIRA, MARÍA ELENA; URCOLA, MARCOS: Del PNEA al PRODEAR: la agricultura familiar en el marco de tres programas de desarrollo en el noreste argentino-1991-2013. 2013 En VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires, 29, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre de 2013
- MANZANAL y SNEIDER. *Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil* (análisis comparativo, 1990-2010). 2011. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 34, p. 35-71, CIEA, FCE, UBA, ISSN 1514-1535, Buenos Aires.
- MANZANAL, Mabel. Desarrollo, territorio y desigualdad en la globalización. Conflictos actuales en la agricultura familiar del nordeste de Misiones, Argentina. 201. En: Revista Mundo Agrario, vol. 12, n° 23, segundo semestre de 2011. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Historia Argentina y Americana.
- MANZANAL, MABEL. "Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?". 2013 En Manzanal, M. y Ponce, M. (2013) *La desigualdad ¿del desarrollo?. Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

- MANZANAL, MABEL Y NARDI, MARÍA. Modelos de intervención en el desarrollo rural. 2008. En: El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial. Schejtman, Alejandro y Barsky, Osvaldo (compiladores) Buenos Arres Ed. Siglo XXI.
- MANZANAL, MABEL y Otros. Poder y conflicto en territorios del Norte Argentino. E: Estudios Socioterritoriales. 2011. Revista de Geografía. N° 9. ene-jun 2011, pág. 57-81. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Humanas. Centro de Investigaciones Geográficas –CIG.
- MANZANAL, MABEL y PONCE, MARIANA. La desigualdad ¿del desarrollo?. Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el Norte Argentino. 2013. Buenos Aires. Ediciones CICCUS,
- MARYVONNE LE BERRE,. Concepto de territorio. 1992. En Hypergeo, Enciclopedia electrónica <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article514>
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA: Primer Encuentro Regional de PRODERNEA En: http://64.76.123.202/new/00/programas/prodernea/publicaciones/publicaciones.php?carpeta=Desarrollo_Rural
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. Unidad para el Cambio Rural (2013): Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario. <http://www.ucar.gob.ar/index.php/prosap>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPYA. 2003Serie estudios e investigaciones. Buenos Aires
- PERTILE, V. y TORRE GERALDI, A. Cambios productivos en el sector agrícola de la provincia del Chaco: la sojización y sus consecuencias socioeconómicas en los pequeños productores rurales a fines del siglo XX”. 2009. En: MORELLO, Jorge y Andrea F. RODRÍGUEZ (editores) *El Chaco sin Bosques: La Pampa o el Desierto del futuro* GEPAMA- Universidad de Buenos Aires –UNESCO. Editorial Orientación Grafica
- PERTILE, VIVIANA C. Ampliación de la Frontera agropecuaria Chaqueña: el Oeste Chaqueño y el cultivo algodónero. 2004En: *Geográfica Digital N° 1* Revista del Instituto de Geografía. Facultad de Humanidades. UNNE (ISSN1668-5180) hum.unne.edu.ar/academica/institutos/geografia/Geo1/default.htm).
- PROINDER /DIRECCIÓN DE DESARROLLO AGROPECUARIO. Los pequeños productores en la República Argentina 2007
- SANCHO COMÍNS, J., MARTÍNEZ, J. y MARTÍN, M. A. Necesidad de un Marco Jurídico para el Desarrollo Rural en España. 2002Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. En: Martínez de Anguita, Pablo (2008): [Principios generales para un Desarrollo Rural](http://fundacionapic.blogspot.com.ar/2008/06/principio-generales-para-un-desarrollo.html). <http://fundacionapic.blogspot.com.ar/2008/06/principio-generales-para-un-desarrollo.html>
- SANTOS, MILTON. *Por uma geografia nova*. Da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica. 1986Terceira edicao. São Paulo, Brasil. ED. HUCITEC,
- SCHEJTMAN, ALEXANDER y BERDEGUÉ, JULIO. Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales No 1. 2004. Rimisp / Centro Latinoamericano para el desarrollo rural, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.rimisp.org>
- SCHERJTMAN, ALEJANDRO y BARSKY, OSVALDO (): El desarrollo rural en la Argentina. 2008. Buenos Aires, Argentina. ED.Siglo XXI.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. Estrategia de Desarrollo Rural Hacia el Siglo XXI. SAGPyA. 1997 Buenos Aires.

SEPÚLVEDA, SERGIO, ECHEVERRI RAFAEL y RODRÍGUEZ ADRIÁN. El enfoque territorial del desarrollo rural: retos para la reducción de la pobreza. 2005. Documento presentado en el seminario "Reducción de la pobreza rural en Centroamérica: fortalecimiento de servicios técnicos, empresariales y financieros", CATIE, Turrialba, Costa Rica, 11-13 abril, 2005. En: <http://www.territorioscentroamericanos.org/>

SOSA VELASQUEZ, MARIO (). ¿Cómo entender el territorio? 2012 . Guatemala. Ed. Cara Parens. Universidad Rafael Landívar

TAMAYO SAENZ, MANUEL. El análisis de las políticas Públicas. 1997) En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores). La Nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid

UCAR <http://www.ucar.gob.ar/index.php/biblioteca-multimedia/buscar-publicaciones/24-documentos/244-evaluacion-participativa-del-prodernea-chaco-y-misiones-informe-final>

ZARRILLI, ADRIAN (El proceso de agriculturización en las regiones extrapampeanas argentinas: insostenibilidad y límites de un modelo de transformación. La provincia del Chaco (1980-2006) 2008 En: XII Congreso de Historia Agraria. Córdoba

M.A G y Pesca y Unidad para el Cambio Rural, <http://www.ucar.gob.ar/index.php/prosap>

ANEXO CARTOGRAFICO









